

CAPÍTULO 4

EL ESTADO EN ACCIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

GEMA PASTOR ALBALADEJO

Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

1. INTRODUCCIÓN. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado y las políticas públicas son dos fenómenos interrelacionados e interdependientes. El Estado contemporáneo, por sí mismo, «carece de realidad en la vida práctica a no ser como una idea superior y abstracta» (Baena, 2000: 22). Sin embargo, esta concepción del término Estado adquiere una nueva dimensión con las políticas públicas. En particular, las políticas públicas contribuyen a la materialización del Estado, a su transformación en una realidad identificable y perceptible. De este modo, mediante las políticas públicas, determinadas instituciones estatales (gobiernos y administraciones públicas) interactúan con la sociedad, y el Estado se hace visible, ya que los ciudadanos perciben la existencia de actividades estatales destinadas a solventar sus problemas sociales, a garantizar sus derechos y a mantener la cohesión social. Desde este punto de vista, las políticas públicas adquieren un carácter instrumental con respecto al Estado, por ser un vehículo fundamental para el desarrollo de sus fines y de sus iniciativas públicas.

Teniendo en cuenta lo señalado, el análisis de las políticas públicas aporta un conocimiento esencial para observar el «Estado en acción» (Jobert y Muller, 1987) y comprobar, entre otras cuestiones, qué es lo que hace (o deja de hacer) para resolver determinados problemas sociales, cómo y por qué decide intervenir en algunos casos y en otros no, y cuáles son los impactos o los resultados sociales y políticos que se derivan de sus actuaciones.

Este capítulo tiene como cometido ofrecer un marco conceptual y analítico básico para iniciar la trayectoria hacia el estudio y la comprensión de las políticas públicas. Para lograr este objetivo, su contenido se ha organizado en una serie de epígrafes, a los que se suma esta parte introductoria. En el segundo apartado, se realiza una aproximación al concepto de política pública mediante la diferenciación de sus elementos constitutivos y la generación de una definición que los englobe. A continuación, se aborda el ciclo de las políticas públicas como modelo analítico. En los epígrafes siguientes se profundiza en cada una de las fases o etapas que constituyen el proceso secuencial de las políticas públicas: la formación de la agenda (apartado 4), la formulación (apartado 5), la implementación (apartado 6) y la evaluación (apartado 7). Por último, se concluye con algunas reflexiones sobre los retos futuros de las políticas públicas.

2. EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Definir qué es una política pública no es un cometido sencillo, sobre todo porque desde el ámbito académico no existe un concepto único y universalmente aceptado del término. De este modo, como se puede observar en la tabla 1, los teóricos de la disciplina barajan diferentes nociones de política pública. En concreto, la mayor parte de ellos la identifican con una acción gubernamental (Dye, 1987; Hecló, 1972; Hecló y Wildavsky, 1974; Kraft y Furlong, 2007, 1980; Mény y Thoenig, 1992; Peters, 1986; Somit y Tanenhaus, 1967; Thoenig, 1997; entre otros). Sin embargo, otros autores también hacen hincapié en la existencia de un programa (Meny y Thoenig, 1992; Muller y Surel, 1998; Lasswell y Kaplan, 1950), en los procesos o etapas que acompañan su proceso de elaboración y desarrollo (Muller y Surel, 1998; Thoenig, 1997), y en su finalidad o pretensión de lograr el cumplimiento de ciertos objetivos explícitos que inciden socialmente (Hecló y Wildavsky, 1974; Knoepfel *et al.*, 2007; Mény y Thoenig, 1992; Peters, 1986; Muller y Surel, 1998). Sin embargo, estos conceptos se caracterizan por aportar un significado incompleto del término política pública, ya que ninguno engloba todos sus elementos constitutivos.

TABLA 1
Definiciones de política pública

Autor	Definición
Harol D. Lasswell Abraham Kaplan (1950)	«Un programa proyectado de valores, fines y prácticas.»
Albert Somit Joseph Tanenhaus (1967)	«La totalidad de la acción gubernamental.»
Hugh Hecló (1972)	«Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos.»
Hugh Hecló Aaron Wildavsky (1974)	«Una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma.»
James E. Anderson (1975)	«Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta [...] y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.»
Laurence E. Lynn (1980)	«Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.»
William Dunn (1981)	Las «políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales.»

Autor	Definición
Guy Peters (1986)	«La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos.»
Thomas R. Dye (1987)	«Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer.»
Yves Mény Jean-Claude Thoenig (1992)	«Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.»
Jean-Claude Thoenig (1997)	«El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.»
Pierre Muller Yves Surel (1998)	«Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.»
Michael K. Kraft Scott R. Furlong (2007)	«Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos.»
Peter Knoepfel Corinne Larrue Frédéric Varone Miriam Hinojosa (2007)	«Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados—cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.»

FUENTE: Pastor Albaladejo (2014) a partir de la consulta de los autores citados en la tabla 1.

Un concepto omnicompreensivo e integrado de política pública debe hacer referencia a todos sus elementos constitutivos y no focalizarse en uno o varios de ellos. En concreto, los elementos que permiten clarificar y definir qué es una política pública son los siguientes (Pastor Albaladejo, 2014: 21):

a) *La presencia de actores institucionales que generan y legitiman la política pública.* La política pública se genera por una autoridad gubernamental investida de potestad formal, por lo que los actores que emiten la política deben formar parte del sistema político-administrativo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el proceso de elaboración de la política pueden llegar a intervenir, como de hecho ocurre, múltiples actores procedentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas, etc.). Además, una vez elaborada, la política debe legitimarse (aprobarse) por las instituciones competentes de cada país (parlamento o gobierno).

b) *La adopción de decisiones, junto con las medidas necesarias para su ejecución.* La política pública lleva consigo la adopción de un conjunto de decisiones, más o menos racionales y programadas. Esto supone el tener que

seleccionar, en un contexto específico, una serie de valores, fines, objetivos, medidas de actuación y recursos a corto, medio y/o largo alcance para dar respuesta a ciertos problemas identificados políticamente como de interés público. En relación con quién toma las decisiones hay que matizar que deben estar formalizadas por actores institucionales (elemento constitutivo anterior), aunque no se puede obviar que en los procesos decisionales pueden participar también otros actores externos al propio entorno político-administrativo, que suelen ser los interesados o afectados por el problema a solventar. Por otro lado, Mariano Baena del Alcázar (2000: 262) considera que, aunque el núcleo de las políticas públicas sea la decisión, «no hay política pública propiamente hablando si no hay medidas de ejecución». De ahí que las decisiones deban ir acompañadas de estas medidas para que pueda darse realmente una política pública.

c) *La intención de solventar un problema que ha sido introducido en la agenda gubernamental.* El motivo principal de que las autoridades político-administrativas decidan iniciar o continuar una política pública es la existencia o la persistencia de un problema que suele despertar su atención y que consideran prioritario en un momento determinado, por lo que deciden introducirlo en la agenda gubernamental con la intención de incidir o actuar sobre él para así poder solucionarlo.

d) *El propósito de cambiar u orientar las conductas o los comportamientos de grupos específicos.* «Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (*target groups* o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores» (Subirats *et al.*, 2008: 40). Por ello, la mayor parte de las políticas suelen ir acompañadas de una serie de actos formales o productos (*outputs*) que se destinan a los «grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)» (Knoepfel *et al.*, 2007).

e) *La producción de impactos en el sistema social y político.* Desde una perspectiva causal, las políticas públicas producen impactos o efectos en el sistema social y político, ya que «toda política pública se realiza en el contexto de un sistema político abierto» (Baena del Alcázar, 2000: 263), caracterizado por las continuas y variadas relaciones de intercambio entre la esfera político-administrativa y la sociedad. En lo relativo a su impacto social, las políticas públicas afectan a la vida de los ciudadanos, pues transmiten nuevos valores o modifican los existentes, por lo que tienen una importante repercusión en sus comportamientos y conductas y en su propia manera de interpretar la realidad, en sus actitudes. Además, las acciones gubernamentales producen también impactos en el sistema político, sobre todo porque a través de las políticas públicas los gobiernos intentan responder a las demandas y las necesidades de la sociedad para mantener así la cohesión social y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Pastor Albaladejo, 2012a). Desde este punto de vista, las políticas públicas se convierten en «los elementos más visibles, cotidianos y familiares del sistema político para los ciudadanos, son su objeto de valoración continua y, por tanto, las que ayu-

dan a generar de manera directa e indirecta un grado u otro de confianza en el sistema» (Alcántara, 1994: 97). En consecuencia, la percepción social de la gestión gubernamental con respecto a los intereses de la ciudadanía (intereses generales), en un momento determinado, puede llegar a incidir en la estabilidad del sistema político; es decir, puede tener un impacto positivo (fortalecer) o negativo (debilitar) en su legitimidad.

A partir de la combinación de todos estos elementos, una política pública se puede definir, *grosso modo*, como «el conjunto de decisiones gubernamentales —legitimadas institucionalmente— que implican la selección y el desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y la movilización de una serie de recursos —humanos, materiales, presupuestarios, etc.—, cuya finalidad es no sólo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad al sistema político» (Pastor Albaladejo, 2014: 22-23).

3. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS O MODELO ANALÍTICO POR ETAPAS

El «ciclo de las políticas» (May y Wildavsky, 1978), denominado también «modelo secuencial» (Anderson, 1975), «modelo por etapas» o «enfoque del libro de texto» (Nakamura, 1987), es uno de los modelos más utilizados para describir, analizar y explicar las políticas públicas. Este marco analítico se fundamenta en la interpretación de la política pública como un proceso secuencial, como una serie de fases o etapas interrelacionadas, y en perpetuo movimiento, destinadas a solventar un problema definido políticamente como colectivo en un contexto sociopolítico específico y en un período histórico determinado.

El enfoque cíclico ha despertado también controversias entre los académicos. En este sentido, algunos teóricos de las políticas públicas (Peter John, 1998; Robert Nakamura, 1987; Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, 1993) han destacado que el modelo analítico adolece de una serie de limitaciones o debilidades. Sin embargo, la mayor parte de estas críticas se fundamentan en una interpretación inadecuada del modelo secuencial, por lo que son fácilmente refutables. La tabla 2 recoge algunas de estas críticas, así como los argumentos que justifican su desestimación.

TABLA 2
Críticas al ciclo de las políticas públicas y refutación

<i>Crítica</i>	<i>Refutación</i>
<i>El ciclo de las políticas no es un paradigma</i> (Nakamura, 1987)	El modelo cíclico no pretende ser un paradigma teórico. Su finalidad es aportar un marco analítico para orientar la actividad académica y la investigación de las políticas públicas.
<i>El ciclo de las políticas sobrestima la naturaleza racional del proceso</i> (Saetren, 2005)	El modelo cíclico sólo es una estructura analítica, ya que, en la práctica, «las etapas pueden superponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse», por lo que «la separación analítica no debe ser confundida con una separación real» (Aguilar, 1996a), sobre todo porque las políticas públicas se desenvuelven en entornos complejos e interrelacionados que son difíciles de delimitar.
<i>El interpretar el modelo por etapas como un modelo causal</i> (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)	El ciclo de las políticas públicas no se concibe para establecer relaciones causa-efecto, sino para mostrar cómo se desarrolla realmente el proceso de las políticas públicas. Su finalidad no es predecir, sino el servir como instrumento analítico para describir y explicar las políticas públicas (Pastor Albaladejo, 2014).
<i>La diferencias por etapas crea confusión, porque la política pública es un continuo</i> (John, 1998)	El ciclo de las políticas públicas se sustenta en la interpretación de la política pública como un proceso. Por lo tanto, entiende la política pública como un <i>continuum</i> , como «una cadena de medios-fines que imbrica a todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas» (Arenilla, 2000).
<i>La metáfora de las etapas sufre de un enfoque legalista, de arriba hacia abajo</i> (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)	El sesgo legal se difumina en la práctica, porque el modelo por etapas es una herramienta descriptiva de la realidad, flexible y adaptable al contexto. En consecuencia, permite no sólo utilizar el enfoque <i>top-down</i> (de arriba hacia abajo), sino también el <i>bottom-up</i> (de abajo hacia arriba), trasladando el punto de partida del análisis del proceso de las políticas de las instituciones político-administrativas al entorno en el que se origina el problema a solventar y en el que se visualizan las necesidades y preferencias de los ciudadanos (Pastor Albaladejo, 2014).
<i>El ciclo de las políticas no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas</i> (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)	El modelo no se ideó como una herramienta para verificar hipótesis formales, sino para ser un instrumento interpretativo, una «heurística, en sí» (DeLeon, 1997).

<i>Crítica</i>	<i>Refutación</i>
<i>El ciclo de las políticas no tiene en cuenta el sistema de relaciones intergubernamentales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)</i>	El modelo secuencial es útil para conocer cómo interactúan los gobiernos de diferentes ámbitos territoriales (estatal, regional y local) en el proceso de las políticas públicas (Pastor Albaladejo, 2014).
<i>El modelo secuencial no es un instrumento adecuado para integrar y sustentar la investigación y la enseñanza (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)</i>	El modelo cíclico es una herramienta válida para analizar de una manera sencilla la realidad compleja del proceso de las políticas públicas, por lo que tiene unas importantes cualidades didácticas que facilitan el aprendizaje. Además, los beneficios pedagógicos del modelo le han otorgado el calificativo de «enfoque del libro de texto» (Nakamura, 1987).

FUENTE: Elaboración propia.

A pesar de las controversias académicas que han acompañado al ciclo de las políticas como modelo analítico, el esquema por etapas continúa siendo una «heurística valiosa» (DeLeon, 1997) para estudiar las políticas públicas por varias razones (Pastor Albaladejo, 2014: 31): porque «ayuda a desmenuzar y estructura con una cierta lógica una realidad compleja, dinámica y diversa, que se encuentra sujeta a fenómenos contingentes y caóticos»; porque el modelo ha «aportado un lenguaje teórico o vocabulario científico común, altamente aceptado entre los académicos —incluso entre sus detractores— y los profesionales, para el análisis de las políticas públicas (p. ej., las metáforas de formación de la agenda, formulación, implementación y evaluación); y porque «el modelo secuencial permite utilizar y combinar diversos enfoques teóricos (p. ej., las teorías de la elección pública, del nuevo institucionalismo, del marco de coaliciones promotoras, de redes de políticas, etc.) y variables analíticas en cada una de las etapas del ciclo, por lo que favorece la obtención de una visión de conjunto de la política pública».

En relación con las etapas o fases que componen el ciclo de vida de una política pública hay que resaltar que suelen variar de un autor a otro. En 1956, Harold D. Lasswell fue el primero en proponer un modelo para orientar y racionalizar el análisis de las políticas públicas en su obra *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, aunque focalizado en el proceso de adopción de decisiones. Este modelo primigenio se estructuraba en siete etapas: inteligencia (información, predicción, planificación); recomendación (promoción de las alternativas políticas); prescripción (promulgación de reglas generales); invocación (caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación); aplicación (puesta en obra de la política); evaluación (evaluación del éxito o fracaso de una política); y terminación (una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos).

A partir de los años setenta del siglo pasado proliferaron nuevos enfoques cíclicos con sus correspondientes etapas para analizar las políticas públicas.

En 1970, Charles Jones publicó *An introduction to the study of Public Policy*, señalando que el proceso de las políticas se desglosaba en cinco etapas: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción. En 1974, Garry D. Brewer (alumno de Harold D. Lasswell en la Universidad de Yale) propuso un nuevo listado de fases: la iniciación, la estimación, la selección, la implementación, la evaluación y la terminación¹. En 1975, James Anderson editó un libro titulado *Public Policymaking* en el que destacó que el modelo secuencial estaba compuesto por cinco etapas: la agenda (aquellos problemas, entre muchos, que reciben la atención de los funcionarios públicos), la formulación (desarrollo de propuestas de cursos de acción aceptables y pertinentes para abordar el problema), la adopción de la política (elección y legitimación de un curso de acción para tratar el problema), la implementación (aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal) y la evaluación (esfuerzos gubernamentales para determinar cuándo la política pública ha sido efectiva o no). Por último, en el año 1978, Judith V. May y Aaron B. Wildavsky publicaron *The Policy Cycle*, una obra clave porque su título se ha incorporado al vocabulario científico, convirtiéndose en un término de referencia para denominar el modelo secuencial de análisis de las políticas públicas. En su monografía, estos autores especificaron que el ciclo de las políticas públicas estaba integrado por cinco fases: la fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, la implementación, la evaluación y la terminación.

En este capítulo, se analizan cuatro fases del ciclo de las políticas públicas, por ser el modelo secuencial que ha obtenido un mayor reconocimiento entre los académicos españoles: la formación de la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación. La profundización teórica en cada una de estas etapas se llevará a cabo en los epígrafes siguientes.

4. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA COMO PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La formación de la agenda es el punto de partida en el ciclo de las políticas. Este término se puede definir, a grandes rasgos, como el proceso complejo de reconversión o transformación de los problemas sociales (propios de la agenda sistémica) en problemas públicos (propios de la agenda gubernamental). Por consiguiente, este concepto denota la existencia de dos tipos de problemas que pertenecen a agendas distintas (Cobb y Elder, 1972): la agenda sistémica y la agenda formal, institucional o gubernamental.

¹ Garry D. Brewer vuelve a destacar estas etapas en una publicación posterior (1983), que realiza junto a Peter DeLeon: *The Foundations of Policy Analysis*.

4.1. TIPOS DE AGENDA Y TIPOS DE PROBLEMAS

La agenda sistémica contiene los problemas derivados del sistema social; es decir, aquellos temas que preocupan a los ciudadanos (problemas económicos, problemas de vivienda, etc.). En cambio, la agenda formal o gubernamental recoge el conjunto de problemas o demandas sociales que las autoridades político-administrativas han seleccionado y organizado, en función de sus intereses, como posibles asuntos sobre los que se debe intervenir o actuar. Por lo tanto, la agenda gubernamental se compone de aquellos problemas sociales que pasan a ser públicos.

Estas dos agendas no tienen por qué coincidir, de modo que no todos los problemas sociales pasan a ser tratados en la agenda gubernamental, ni todos los problemas que entran en esta agenda se convierten en políticas públicas; es decir, los gobiernos pueden configurar su propio listado de problemas, pero luego eso no implica que vayan a decidir actuar sobre ellos. Dicho esto, la agenda sistémica suele contener un mayor volumen de problemas que la agenda gubernamental o institucional.

La agenda sistémica se caracteriza por ser abstracta, general y global. En contraposición, la agenda gubernamental es específica, concreta y acotada, sobre todo porque para introducir un problema social en la agenda institucional no sólo se suele valorar su urgencia sino también su posible solución, su viabilidad técnica y/o política y, para ello, es necesario concretarlo y acotarlo.

Por otro lado, hay que destacar que la agenda sistémica es la que suele preceder o inducir a la agenda gubernamental, aunque no se debe olvidar que la élite político-administrativa también puede llegar a influir en la opinión pública y, por lo tanto, ser la que marque la pauta de la agenda sistémica (Dye, 1987: 326).

4.2. LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA. FACTORES INDUCTORES DE LA INCLUSIÓN DE UN PROBLEMA EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL

Las causas que pueden incidir en que un problema social se identifique y, en consecuencia, se incluya en la agenda gubernamental son numerosas y diversas. Entre estos factores inductores se destacan los siguientes (Garraud, 1990; Subirats *et al.*, 2008):

a) *La movilización externa.* Los procesos de movilización externa son aquellas iniciativas lideradas por actores procedentes de la sociedad civil, como los grupos de presión y los movimientos sociales, con la finalidad de poder introducir sus demandas sociales en la agenda gubernamental. Los mecanismos de presión utilizados por estos actores sociales para despertar el interés de las autoridades político-administrativas y de la opinión pública suelen ser de tres tipos: la iniciativa legislativa popular, las manifestaciones y las huelgas. Además, la capacidad de influencia de estos actores sociales dependerá también de su número de miembros, su organización, su liderazgo y sus relaciones con otras organizaciones (apoyo político).

b) *La acción corporativista silenciosa.* La acción corporativista silenciosa hace referencia a los procesos impulsados por grupos de interés con un alto grado de corporativismo (sector farmacéutico, sector agrícola, sector de la construcción y sector bancario, entre otros) con la pretensión de insertar su problema particular en la agenda gubernamental. Por lo tanto, los actores clave de este proceso son los grupos de interés que manejan importantes redes de influencia y que, por ello, adquieren una enorme capacidad de presión. Estos grupos se caracterizan por estar muy bien organizados (cuentan con estructuras cohesionadas), por tener amplias redes de influencia, por huir de la visibilidad social (no quieren debatir públicamente sus problemas) y por defender intereses particulares y a corto plazo. La introducción de sus problemas en la agenda gubernamental denota la existencia de redes clientelares entre la esfera político-administrativa y el ámbito privado.

c) *La mediatización.* Los medios de comunicación (radio, TV, prensa escrita e Internet) suelen ser uno de los actores más influyentes en la opinión pública. Por ello, el término «mediatización» hace referencia a la influencia que pueden ejercer estos actores, bien a través de la presentación selectiva de informaciones o de su ocultación, bien a través de la repetición de ciertas noticias, bien a través de su construcción dramatizada, para que un asunto determinado pueda despertar el interés del gobierno y ser, por ello, incluido en la agenda gubernamental.

d) *La anticipación interna.* Los actores político-administrativos pueden también influir en la agenda gubernamental, ya que su posición institucional les permite detectar los desajustes en el desarrollo de las políticas e identificar aquellos problemas no resueltos. Estos actores controlan una serie de recursos estratégicos, la experiencia y la información. En concreto, pueden recibir información o informes de diferentes instituciones públicas (oficinas de atención al ciudadano, gabinetes de estudio y análisis, agencias u observatorios de políticas y servicios públicos, etc.) y/o privadas (consultorías contratadas por las autoridades gubernamentales para evaluar políticas y/o programas en funcionamiento) que les ayudarán a seleccionar y priorizar aquellos asuntos sobre los que deben actuar.

e) *Cambio de ciclo político.* Otro de los factores que determinan la inclusión de un problema en la agenda gubernamental son las «ventanas de oportunidad» que se abren en cada proceso de renovación del sistema político democrático-representativo. Con cada cambio de ciclo político se inicia una etapa de oferta política y competencia electoral que los partidos políticos suelen aprovechar para captar determinados problemas de la agenda sistémica, aquellos que despertan un mayor interés entre los ciudadanos, e introducirlos en su programa político.

f) *La tradición y la cultura.* Los valores de una sociedad en un período concreto pueden ser factores potenciadores o inhibidores para la introducción de un problema en la agenda gubernamental. Por ejemplo, el tema del aborto o el de los matrimonios homosexuales tendrán menos oportunidades de entrar en la agenda en aquellos países con una fuerte tradición católica.

g) *Situación de alarma o crisis.* Las situaciones de alarma o emergencia suelen despertar un rápido interés social y político por el problema y favore-

cer su inclusión inmediata en la agenda. Por ejemplo, los casos de catástrofes naturales (las inundaciones en Valencia o Andalucía, los incendios forestales, el *Prestige* en Galicia, etc.) y de acciones terroristas (el 11-M en Madrid) conducen a adoptar medidas urgentes sobre los problemas.

h) *Referentes institucionales internacionales.* En el contexto actual, no se puede olvidar que las decisiones y acuerdos adoptados por algunas instituciones internacionales (ONU y Unión Europea, entre otras) afectan a los Estados miembros y, en consecuencia, inciden en la concreción de sus agendas gubernamentales; es decir, determinan las acciones que deben emprender.

Por otro lado, es importante destacar que, en la mayor parte de las ocasiones, la razón de que un problema se identifique e introduzca en la agenda gubernamental no se sustenta en una sola causa (monocausalidad), sino que suelen coexistir y confluír varios factores inductores (multicausalidad). Prueba de ello es que, en el problema sobre la violencia de género en España, no sólo los medios de comunicación han sido un detonante esencial, sobre todo a raíz del caso Ana Orantes (la primera víctima de violencia de género que manifestó públicamente en 1997, en una televisión regional —Canal Sur—, el maltrato físico y psíquico que recibía por parte de su cónyuge y que, además, fue asesinada por éste dos semanas después), sino que también las asociaciones feministas y los referentes institucionales internacionales (p. ej., la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, que se celebró en Beijing en septiembre de 1995) han desempeñado un importante papel.

4.3. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Según Charles Elder y Roger Cobb (1996: 77), «lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición».

Definir un problema es «delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución» (Aguilar, 1996a: 30); es decir, explorarlo, articularlo e incluso cuantificarlo con la finalidad de poder dar una definición oficial, o al menos provisionalmente aceptada, sobre sus causas, componentes y consecuencias.

Sin embargo, como evidencia Wayne Parsons (2007: 120), «la definición del problema es parte del problema» por varias razones. Por un lado, porque los problemas no son acontecimientos objetivos, sino que son contruidos de manera subjetiva por los actores implicados en su resolución (Dery, 1984; Rochefort y Cobb, 1993). De este modo, cada actor tendrá una percepción distinta del mismo problema. Un ejemplo claro sería la drogadicción, ya que no es lo mismo entenderla como un problema de salud pública (los drogadictos son enfermos) que como un tema de orden público (los drogadictos son delincuentes); en el primer caso la solución prevista será el hospital y en el segundo, la cárcel. Por otro lado, la interpretación y la definición de un problema también suele cambiar a lo largo del tiempo. Prueba de ello es la evolución en el problema de la discapacidad, en el que la persona con discapacidad ha pasado de ser calificada como un

enfermo al que hay que rehabilitar (soluciones: atención médica y psicológica, centros y clínicas de rehabilitación y de internamiento) a ser considerada, en los últimos tiempos, como ciudadano al que se le reconoce «el derecho de vivir de forma independiente y a ser incluido en comunidad»² (soluciones: eliminación de barreras —accesibilidad en los edificios— y servicios de asistencia personal, entre otras) (Pastor Albaladejo, 2012b). Una última dificultad en la definición del problema se deriva del hecho de que, aunque en el mejor de los casos hubiese una única percepción del problema, sería muy difícil llegar a un acuerdo unánime sobre qué se puede y qué se debe hacer para solucionarlo.

A pesar de todo, la definición del problema es una etapa transcendental en cualquier política pública, principalmente por dos motivos: porque se suele dar la tendencia a que esta concepción se perpetúe durante un largo periodo de tiempo (Elder y Cobb, 1996) y porque se adoptan decisiones que van a influir en el posterior desarrollo de la política. Así lo ha destacado Luis Aguilar (1996) al afirmar que «quien define es quien decide». De este modo, cuando se define un problema se están determinando una serie de cuestiones básicas (Roth, 2002: 60): su naturaleza (¿en qué consiste el problema?), sus causas (¿en qué condiciones surge el problema y cuáles son sus causas?), su duración (¿el problema es duradero o efímero?), su dinámica (¿es posible observar una evolución del problema —ciclos, regularidades y agravación—?), sus afectados (¿quiénes son los afectados por el problema y de qué manera lo están —directa o indirectamente—?) y sus consecuencias (si no se interviene, ¿qué les sucedería a los afectados y al resto de la población?).

5. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La formulación, como segunda fase o etapa del ciclo de las políticas públicas, se inicia una vez que el problema ha entrado en la agenda gubernamental. A partir de ahí comienza un proceso de búsqueda de soluciones que concluye cuando las decisiones acordadas para resolver el problema se programan y adquieren vigencia; es decir, se formalizan en virtud de las reglas institucionales del sistema político.

5.1. ¿QUÉ ES LA FORMULACIÓN?

Formular una política significa decidir o perfilar cuál será la estrategia a seguir para afrontar y solventar el problema. Por lo tanto, la formulación implica la adopción de una serie de decisiones sobre determinados aspectos clave que orientarán el posterior desarrollo de la política pública. De este modo, esta

² El 13 de diciembre de 2006, la Organización de Naciones Unidas (ONU) celebró una «Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad» en Nueva York. Esta reunión dio un paso más en la defensa y garantía de los derechos humanos al reconocerle a la persona con discapacidad «el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad» (art. 19).

etapa no sólo se focaliza en las decisiones, sino también en la programación de las mismas, en la que «se incluye su juridificación y la posible planificación» (López Sánchez, 2014: 69).

En concreto, en el proceso de elaboración de la política pública se clarifican las metas y los objetivos que se pretenden alcanzar, se generan diferentes alternativas o medidas para lograr esos objetivos, se hace una estimación de los recursos a emplear, se valoran y comparan los impactos directos e indirectos que pueden tener las medidas en la realidad económica y social y, por último, se selecciona una opción o una combinación de ellas. Sin embargo, para poder adoptar todas estas decisiones se debe realizar antes una fase de estudio. Esta etapa de captación y análisis de información puede llevarse a cabo desde el propio ámbito político-administrativo, siempre y cuando existan órganos de estudio y asesoramiento, o mediante la contratación externa de una organización especializada en estas cuestiones (consultoría dedicada al sector público). El análisis del proceso de selección de alternativas de decisión permite conocer no sólo qué actores intervienen en estos procesos, sino también cuáles son «los valores políticos de los decisores públicos y sus intereses reales», así como «su capacidad de innovación y de respuesta a los problemas públicos» (López Sánchez, 2014: 81).

Una vez adoptadas las decisiones, y establecida su estrategia o programación (el diseño de las reglas institucionales que deben fundamentarlas), se inicia el proceso de legitimación de la política pública; es decir, las decisiones se presentarán para su aprobación o ratificación a las autoridades institucionales competentes (parlamento y/o gobierno), según los usos y las normas del sistema político de cada país. A partir de ese momento, la decisión estará formalizada y pasará a estar en vigor, adquiriendo un carácter vinculante para todos los ciudadanos.

5.2. MODELOS TEÓRICOS PARA ANALIZAR LA FORMULACIÓN

Para estudiar cómo se adoptan las decisiones, es decir, cómo los actores implicados en el proceso de formulación de la política eligen una o varias opciones entre un abanico de alternativas posibles con la finalidad de solventar un problema, se suele recurrir y diferenciar entre dos modelos explicativos: el modelo de racionalidad absoluta y el modelo de racionalidad limitada. Además de estos grandes enfoques, existen también múltiples corrientes o modelos teóricos, entre los que se pueden destacar los siguientes: el modelo incrementalista, el modelo de la anarquía organizada, el modelo estratégico y el modelo institucional:

a) *El modelo de racionalidad absoluta.* Este modelo fue abordado inicialmente por Max Weber en *Economía y Sociedad*, ya que en esta obra se asume, como destacan Andrea Lippi y Massimo Morisi (2008: 139), «la posibilidad humana de una comprensión perfecta de las alternativas decisionales». Por ello, desde esta perspectiva, el decisor siempre tendrá claros los valores y los objetivos. Además, contará con toda la información disponible tanto del problema

a solventar como de sus posibles alternativas de solución y de sus consecuencias. Por ello, siempre adoptarán la decisión más objetiva y racional, aquella que responda a los objetivos y a los valores. De acuerdo con lo señalado, en el modelo de racionalidad absoluta se pueden diferenciar las etapas siguientes. En un primer momento, se fijan las metas y los objetivos a alcanzar con la política pública, ordenándolos de manera jerárquica según su importancia. A continuación, se definen todas las alternativas u opciones posibles para enfrentarse al problema y lograr el cumplimiento de los objetivos. En tercer lugar, se realiza un análisis omnicomprendivo y racional de los efectos, costes y beneficios de todas las alternativas, así como de sus consecuencias. Por último, el proceso decisional concluye con la valoración de los diferentes conjuntos de consecuencias y la selección de aquella alternativa que maximiza los valores del decisor. De este modo, se elige la mejor opción posible.

b) *El modelo de racionalidad limitada.* El principal exponente de este modelo fue Herbert Simon, quien en su libro *El comportamiento administrativo* hace una crítica del modelo de racionalidad absoluta al señalar que el ser humano tiene una racionalidad acotada o limitada «por sus hábitos y capacidades inconscientes, por sus valores y concepciones de algún propósito y por el alcance de su información y conocimientos» (Simon, 1962). Según este modelo, los factores que pueden llegar a mermar la racionalidad en la adopción de decisiones son, entre otros, los siguientes. Primero, la imposibilidad de lograr toda la información sobre el problema y sobre sus alternativas de solución, entre otras razones porque igual no se dispone de los recursos suficientes (tiempo y dinero) para poder obtenerla o porque los que poseen esa información no quieren transmitirla. Segundo, porque a veces se tienen que adoptar decisiones urgentes sin tener el tiempo necesario para recopilar y analizar toda la información existente sobre el problema a abordar. Tercero, porque la capacidad intelectual y cognitiva del decisor y de sus asesores para identificar soluciones es variable, por lo que habrá alternativas que tal vez no sean percibidas o que quizá sean descartadas por no corresponder a sus valores. Cuarto, porque en ocasiones se carece de criterios para valorar las alternativas de solución y sus consecuencias o a lo mejor éstos no están consensuados en todas las áreas de aplicación. Quinto, porque las técnicas utilizadas para comparar soluciones pueden ser imperfectas y, en consecuencia, producir desajustes en el proceso decisional. Por último, porque pueden existir problemas situacionales derivados de políticas y de acontecimientos anteriores, del choque de intereses entre actores, etc., que pueden complicar y restar racionalidad al proceso decisorio.

Por lo tanto, teniendo en cuenta todas estas limitaciones cognitivas y contextuales, el decisor siempre «busca niveles de conformidad en vez de maximizar utilidades» (Simon, 1962), de manera que seleccionará la alternativa de solución que considere más satisfactoria.

En definitiva, una de las discrepancias entre este modelo y el anterior radica en la interpretación que se hace de la racionalidad en el proceso decisional. El modelo de racionalidad absoluta entiende que, para adoptar decisiones, hay que «ponderar y valorar todos los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de éstas». Por

su parte, la racionalidad limitada implica «evaluar sólo aquellas alternativas disponibles en un sistema de valores preestablecido» (Harmon y Mayer, 1999).

c) *El modelo incrementalista*. La elaboración de las políticas, según este enfoque, es un «proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas» (Lindblom, 1991: 13). Por ello, las decisiones no se pueden regir por la racionalidad, sino que se formulan siguiendo una secuencia de aproximaciones sucesivas e incrementales a algunos objetivos deseados, que van cambiando conforme van surgiendo nuevas consideraciones y necesidades. Por lo tanto, en los procesos decisionales sólo se llegan a producir cambios marginales con respecto a las medidas vigentes. Para exponer las características del «método de comparaciones sucesivas limitadas» (denominación que se da al enfoque incrementalista en un primer momento), Charles Lindblom (1959) lo contrasta con el «método racional-exhaustivo». Como se puede observar en la tabla 3, los dos modelos difieren claramente en varios aspectos: la concreción de cuál es el punto de partida en el proceso de formulación de las políticas (clarificar los valores importantes —racional exhaustivo—; formular la política —comparaciones sucesivas limitadas—); la relación entre medios y fines (se definen los fines y luego se fijan los medios para alcanzarlos —racional exhaustivo—; fines y medios se escogen simultáneamente —comparaciones sucesivas limitadas—); la interpretación de cuándo una decisión es correcta y existe una buena política (si se alcanzan los objetivos —racional exhaustivo—; si se alcanzan acuerdos o proposiciones específicas para solucionar los problemas —comparaciones sucesivas limitadas—); y el enfoque analítico (análisis exhaustivo, se define todo lo importante y no se deja fuera nada —racional exhaustivo—; análisis limitado, se busca simplificar el estudio al examinar sólo políticas que difieren de manera incremental —comparaciones sucesivas limitadas—).

TABLA 3

*Diferencias entre el modelo racional-exhaustivo (a la raíz)
y el modelo de comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)*

<i>Racional-exhaustivo</i>	<i>Comparaciones sucesivas limitadas</i>
La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.	La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos el uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
La prueba de una «buena» política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.	La prueba de una «buena» política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de ella (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).

<i>Racional-exhaustivo</i>	<i>Comparaciones sucesivas limitadas</i>
El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente o importante.	El análisis es drásticamente limitado, ya que no presta atención ni a las posibles consecuencias, ni a las potenciales alternativas, ni a los valores afectados.
Usualmente se basa en la teoría.	Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Lindblom (1959).

Otro de los elementos clave que definen el «incrementalismo» es la idea de que «las interacciones establecen o hacen las políticas» (Lindblom, 1991: 40). De este modo, se evidencia que los decisores suelen recurrir a la interacción para solucionar, resolver o disminuir los problemas. Esta interacción permite a los participantes ejercer, unos sobre otros, el control, la influencia o el poder en la toma de decisiones. De este modo, en la formulación de las políticas se producen procesos de «ajuste mutuo» entre los diferentes grupos de interés y actores que contribuyen a adaptar las políticas al mayor número de intereses posibles y, por lo tanto, a llegar a un acuerdo (Lindblom, 1959).

d) *El modelo de la anarquía organizada o modelo del cubo de basura (garbage can model)*. Algunos autores (Cohen, March y Olsen, 1972) señalan que el proceso decisional se distingue por ser anárquico y caótico, por su ausencia de racionalidad y planificación. Por ello, proponen un nuevo enfoque analítico que es la antítesis del modelo de racionalidad absoluta: el modelo de la anarquía organizada. Según este modelo, el proceso de adopción de decisiones se puede explicar recurriendo a la metáfora del «cubo de basura» (*garbage can*). En concreto, las oportunidades de elección se identifican con un cubo de basura en el que los participantes suelen arrojar sus problemas y soluciones. Por lo tanto, en este proceso se pueden diferenciar cuatro elementos separados entre sí y que se pueden mover de manera independiente: los participantes (aquellas personas que intervienen en el proceso decisional, cuyo número suele variar en el tiempo); los problemas (las cuestiones que preocupan tanto a las personas de dentro como a las de fuera de la organización); las soluciones (suelen presentarse, a menudo, confeccionadas por los decisores, ya que suelen responder a intereses específicos o tendencias generalizadas); y las oportunidades de elección. La decisión se produce cuando hay una confluencia e interacción fortuita de estos elementos en un lugar y momento determinado; es decir, el encuentro casual entre los participantes, los problemas y las soluciones no es fruto de una estrategia previamente definida, sino de la existencia de determinados factores ambientales o contingentes. Por lo tanto, bajo esta perspectiva, el proceso de decisión se sustenta en un complejo proceso de relaciones informales que son difíciles de predecir, ya que operan en un contexto de incertidumbre.

e) *El modelo estratégico*. El modelo estratégico identifica los procesos decisionales con «juegos de poder» en los que participan diversos actores que actúan con una cierta racionalidad, utilizando estrategias que consideran las mejores,

con la finalidad de maximizar sus propios beneficios y de minimizar los costes, por lo que cada uno influye en la decisión de los demás. Según Michel Crozier y Erhard Friedberg (1990), el juego es el medio por el que se interrelacionan los *decision maker* y el objetivo de cada actor es ganar el juego. Para ello, suelen contar con una serie de reglas, recursos, contactos, etc., que le ayudarán a formular su estrategia. Sin embargo, el poder de cada actor para imponer su criterio dependerá básicamente del control que pueda ejercer sobre una o varias zonas de incertidumbre. De este modo, la decisión adoptada será el resultado de la negociación entre actores y de la capacidad de poder influir y controlar los comportamientos de los demás.

f) *El modelo neoinstitucional*. Este modelo destaca la importancia del contexto institucional en los procesos decisionales, sobre todo porque ejerce una poderosa influencia en los comportamientos y conductas de los *decision maker*. Por ello, los individuos que elaboran las políticas se conciben como agentes seguidores de las reglas, las normas, los procedimientos convencionales, las estrategias, las rutinas, los símbolos, las ideas y los valores que coexisten en el entorno institucional (March y Olsen, 1997). Sin embargo, las razones que motivan a los actores a adoptar una determinada decisión suelen diferir en función de cada corriente neoinstitucionalista. En concreto, los actores se pueden orientar bien por la lógica de lo adecuado (racionalidad normativa), cuando eligen en función de las reglas establecidas por la institución (neoinstitucionalismo normativo), bien por la lógica de la dependencia, cuando buscan una cierta continuidad con las tendencias o las pautas del pasado (neoinstitucionalismo histórico), bien por la lógica de la percepción cultural, cuando la cultura, los valores y los símbolos adquiridos inciden en sus decisiones (neoinstitucionalismo sociológico), bien por la lógica de racionalismo instrumental, cuando los criterios utilitaristas son los que guían los procesos decisionales (neoinstitucionalismo de elección racional). En cualquier caso, en el enfoque neoinstitucional, el contexto es el que condiciona los procesos de adopción de decisiones y el que impone, por lo tanto, una cierta racionalidad en estas dinámicas, al incidir en las conductas de los decisores.

5.3. EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA)

Se ha señalado con anterioridad que formular una política es perfilar o diseñar su estrategia. Por ello, al igual que otros autores (Knoepfel *et al.*, 2007; López Sánchez, 2014; Subirats *et al.*, 2008), entendemos que el Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) es un instrumento clave en el proceso de formulación o programación de la política.

El PPA se puede definir como el programa que recoge «el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarios para la posterior aplicación de una política pública». Por lo tanto, este documento «define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar el problema» (Subirats *et al.*, 2008: 152).

Como se puede observar en la tabla 4, el PPA se constituye de cinco elementos, tres de los cuales tienen un carácter sustantivo (los objetivos, los elementos operativos y los elementos evaluativos) y dos de ellos, un carácter institucional (el acuerdo de actuación político-administrativo y los elementos procedimentales) (Subirats *et al.*, 2008).

TABLA 4
Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA).
Elementos constitutivos

Tipo de elemento	Definición
Objetivos	Escenario satisfactorio que se pretende alcanzar con la solución adoptada.
Elementos operativos	Instrumentos de intervención y medidas para alcanzar los objetivos.
Elementos evaluativos	Indicadores para comprobar el grado de realización de los objetivos.
Acuerdo de actuación político-administrativo	Disposiciones que «fijan las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la ejecución del PPA» (Knoepfel <i>et al.</i> , 2007: 30).
Elementos procedimentales	Disposiciones institucionales del PPA.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Knoepfel *et al.* (2007) y Subirats *et al.* (2008).

A la hora de valorar un PPA se diferencian tres dimensiones analíticas (Knoepfel *et al.*, 2007): el grado de concreción de sus elementos, los niveles de gobierno que involucra y el contenido. En función del grado de concreción de sus elementos, el PPA puede ser un programa detallado (si contempla una reglamentación abundante de la mayoría de los elementos constitutivos o si tiene un grado de concreción muy elevado) o un programa marco (cuando tiene un nivel de concreción débil o sólo contempla un número limitado de elementos sustantivos). Si se tienen en cuenta los niveles de gobierno, el PPA puede ser centralizado (cuando la mayor parte de su desarrollo recae en el Gobierno central o nacional) o descentralizado (cuando la implementación se ejerce por los gobiernos regionales y/o locales). Respecto al contenido, el PPA puede ser sustancial (cuando se priorizan los objetivos y los elementos operativos y evaluativos) o institucional (cuando el peso se sustenta en los elementos procedimentales y en el acuerdo de actuación político-administrativo).

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación se caracteriza por ser la etapa que «mejor refleja la complejidad y riqueza de matices» de la política pública (Subirats *et al.*, 2008: 183). Más que nada porque en el proceso de implementación se pone en marcha una gran cantidad de operaciones, relaciones, actuaciones y recursos (infraestructura, personal, tecnológicos, etc.) que sobrepasa con creces las focalizadas en el proceso decisonal.

A pesar de lo señalado, los estudios sobre la implementación no se originaron hasta los años setenta. En ese periodo, Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky publicaron la obra titulada *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, poniendo en el punto de mira los déficits de la implementación y destacando la existencia de una brecha insondable entre la planificación de las políticas y los resultados finales. A partir de este momento, se despertó un creciente interés por el estudio de la implementación y se rompió con la inercia y creencia generalizada de que entre la decisión y su puesta en marcha se daba una relación lineal y que, por lo tanto, la ejecución era una cuestión técnica y secundaria que resolvían los administradores profesionales.

La implementación se caracteriza no sólo por ser la «fase más ambigua e incierta» (Lippi y Morisi, 2008: 156), sino también por tener una naturaleza y consistencia propia, lo que se justifica principalmente en los motivos siguientes. Por un lado, porque no todo lo que ocurre en la implementación es consecuencia lógica del diseño o programa inicial, como relata Luís Aguilar (1996b: 26), la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no tiene por qué condicionar el éxito efectivo de una política, ya que tras la gran decisión suelen entrar en juego algunos factores que no se han previsto y que pueden llegar a distorsionar el cumplimiento de los objetivos. En consecuencia, los procesos de implementación tienen inevitablemente un alto grado de incertidumbre y de discrecionalidad que no se puede suprimir (Lippi y Morisi, 2008). Por otro lado, porque los ejecutores de las políticas se enfrentan a problemas específicos de la implementación (entre otros, cambios organizativos y/o de disposición de recursos) y, además, la mayor parte de ellos responden a la complejidad de las actividades, rutinas e interacciones ordinarias, por lo que en la implementación «lo difícil es hacer que acontezca lo ordinario» (Pressman y Wildavsky, 1998). En definitiva, hay que tener en cuenta que la implementación «en las mejores circunstancias es excesivamente difícil» (Pressman y Wildavsky, 1998: 53).

6.1. ¿QUÉ ES LA IMPLEMENTACIÓN?

La implementación puede definirse como «la fase de una política pública durante la cual se generan actuaciones a partir de un marco de intenciones previamente establecido con el fin de alcanzar las metas previstas» (Herrero López, 2014: 83). De este modo, la implementación cubriría el espacio existente entre

la política como «declaración de intenciones» y la política como «declaración de resultados» (Meny y Thoenig, 1992).

Sin embargo, a la hora de clarificar cuál debe ser el contenido de este espacio (dónde comienza y dónde termina la implementación) es cuando han surgido una serie de controversias académicas que han dado lugar a diversos enfoques conceptuales.

Desde una perspectiva amplia, algunos autores (Pressman y Wildavsky, 1998; entre otros) entienden la implementación como todos aquellos procesos que se originan después de la aprobación de la decisión por la instancia legitimada para ello, por lo que el término hace referencia al conjunto de actividades que acompañan la puesta en práctica de una legislación o marco normativo. En este caso, la implementación comprende cualquier programación postparlamentaria de la política, así como la ejecución de la misma. Una segunda tendencia conceptual separa la implementación de la «realización efectiva de la política» (ejecución) y la define como la «planificación de la ejecución», incluyendo los procesos de «obtención y asignación de recursos» (Baena del Alcázar, 2000: 337). Por último, la implementación también se suele identificar con la ejecución de la política pública (Knoepfel *et al.*, 2007; Subirats *et al.*, 2008; entre otros). En este caso, se excluye cualquier tipo de programación que se produzca tras el acto legitimador de la decisión y el análisis se focaliza en aquellos elementos y procesos que son necesarios para ejecutar la política, como es el caso de los Planes de Acción y de los actos de implementación.

6.2. MODELOS TEÓRICOS PARA ANALIZAR LA IMPLEMENTACIÓN

En el análisis de la implementación se suele recurrir a dos enfoques teóricos clásicos: el modelo *top-down* (arriba-abajo) y el modelo *bottom-up* (abajo-arriba). Sin embargo, a lo largo del tiempo también han ido surgiendo otros modelos alternativos que se han sustentado en una concepción distinta de la implementación. A pesar de ello, no será hasta los años noventa del siglo pasado cuando se origine la denominada «tercera generación de estudios de implementación» (Goggin *et al.*, 1990).

En cualquier caso, como sostiene Wayne Parsons (2007: 489), la utilidad de un modelo teórico depende del contexto a analizar, ya que cada enfoque tiene sus propias limitaciones en el estudio de los procesos de implementación. A continuación, se destacan las características definitorias de los diferentes enfoques teóricos.

a) *El modelo top-down*. Este enfoque se sustenta en la clásica dicotomía entre administración y política, por lo que ha sido denominado también modelo «racional-weberiano» (Dente, 1984: 37) o «administrativo» (Thoenig, 1985: 28). En este sentido, se entiende que la maquinaria burocrática (la administración pública) es la que ejecuta las decisiones adoptadas por la esfera política y que entre ambos ámbitos existe una clara separación. Esta dicotomía se justifica en la especialización, ya que la política decide y la administración ejecuta o

implanta. El modelo *top-down* concibe la implementación como un proceso lineal y previsible que se desarrolla de arriba (*top*) hacia abajo (*down*) o del centro hacia la periferia, de manera que se caracteriza por lo siguiente. En primer lugar, por su concepción jerárquica y centralizada del funcionamiento de las políticas públicas. Según esto, el análisis se inicia en la cúspide de la jerarquía, donde se plantean o formulan los objetivos a alcanzar, ya que se considera que «es suficiente que desde la cúspide se formule una orden para que esta se transmita con total fidelidad hasta la base» (Herrero López, 2014: 91). En segundo lugar, por su énfasis en la autoridad (mando), y en los mecanismos de control y de coordinación. En consecuencia, «la idea subyacente es que si la decisión no se cumple es porque no se conoce, o porque el sistema de control —sanciones o recompensas a los implementadores— a disposición de los directivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones son insuficientes» (Tamayo, 1997: 300). En tercer lugar, por su tendencia a «considerar al gobierno casi como un actor monolítico» (Peters, 1995: 265). En cuarto lugar, porque el análisis de la implementación tiene como finalidad el comprobar si se ha cumplido el objetivo previsto; es decir, realizar una previsión del resultado por el cual se puede medir el éxito o fracaso del objetivo. Los aspectos señalados evidencian que el modelo *top-down* es esencialmente normativo y que el procedimiento analítico es inductivo (Subirats, 1988: 113).

Algunas de las críticas vertidas a este enfoque analítico ponen de manifiesto que los programas nunca son perfectos, debido a que los objetivos casi siempre son múltiples, contradictorios o ambiguos. Junto a ello, se evidencia que los procesos de implementación no sólo se desarrollan a través de contactos formales, sino también mediante relaciones informales, no previstas en la línea jerárquica. De ahí que se tache al modelo de ser excesivamente centralista y de descuidar a otros actores que forman parte de la estructura de implementación (p. ej., los puestos de base).

b) *El modelo bottom-up*. Este modelo, denominado también de abajo hacia arriba, se originó como una corriente crítica o una nueva alternativa frente a los desajustes e ineficiencias de los procesos de implementación tradicionales derivados del enfoque *top-down*. Richard F. Elmore (1979-1980, 1996), uno de sus máximos exponentes, denomina a este modelo «diseño retrospectivo» (*backward mapping*) y lo define recurriendo al contraste con el enfoque *top-down*, al que califica como «diseño prospectivo» (*forward mapping*). En este sentido, según este autor, las notas distintivas de este modelo son, entre otras, las siguientes. En primer lugar, el diseño retrospectivo tiene su punto de partida en la última etapa posible en la que se entrecruzan las acciones administrativas con las decisiones privadas, frente al diseño prospectivo, donde el inicio se produce en la cúspide de la jerarquía. En segundo lugar, en el diseño retrospectivo se diferencian una serie de etapas: el proceso comienza con una definición, en el nivel más bajo, del comportamiento específico que genera la necesidad de una política; tras ello, se establece el objetivo; a continuación, el análisis retrocede, a través de la estructura, a las distintas instancias responsables de la implementación, planteando en cada nivel dos preguntas, ¿qué capacidad tiene esa unidad para afectar al comportamiento que apunta la política? y ¿con qué recursos se cuenta para conseguir ese

efecto? Una vez obtenida esta información, el funcionario responsable canaliza los recursos hacia aquellas unidades administrativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible. En tercer lugar, al contrario que el modelo *top-down*, en el que la solución de los problemas depende del establecimiento de líneas claras de autoridad (la jerarquía), el diseño retrospectivo entiende que, cuanto más cerca se esté del problema, mayor capacidad se tendrá para influir en él y para resolverlo de manera inmediata. Por último, en este modelo, el control se descentraliza al recurrir a los mecanismos informales de delegación de la autoridad y a la discrecionalidad. De este modo, se rompe con el excesivo centralismo del diseño prospectivo fundamentado en la «ilustre mentira» de que quienes elaboran las políticas ejercen —o deberían ejercer— un control directo y determinante sobre la implementación (Elmore, 1996: 254-255).

A raíz de lo señalado se deduce que el procedimiento de análisis del modelo *bottom-up* es deductivo (Subirats, 1988: 113). Además, este enfoque otorga un especial protagonismo a la «burocracia a nivel de la calle» (*street level bureaucracy*) (Lipsky, 1980), a los puestos de línea o al personal de ventanilla; esto es, a aquellos empleados que ocupan los niveles inferiores de la jerarquía y que suelen tener un contacto directo con los ciudadanos. En base a ello, lo importante en la implementación no es ajustarse a la decisión formulada inicialmente, como defiende el modelo *top-down*, sino que la decisión responda a las demandas de los ciudadanos; es decir, lo que pretende el modelo abajo-arriba, como destaca Walter Williams (1975), es el «rendimiento, no la conformidad» (*performance not conformance*). En ese sentido, el diseño de la implementación debe combinar de manera razonable lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local con el objeto de que la decisión se adapte a las características locales y al contexto en el que se produce (Tamayo, 1997: 305). En definitiva, los *bottom-uppers* están lejos de preocuparse de si una decisión formalmente decretada se realiza y su mayor interés consiste en trazar exactamente las estrategias e interacciones de los actores vinculados al problema de política (Sabatier y Mazmanian, 1979).

Algunas de las limitaciones analíticas de este modelo son, entre otras, las siguientes: la sobreestimación de la periferia con relación al centro; la poca importancia que se le concede a la ley como mecanismo inductor de los cambios de comportamiento o conducta; la excesiva concentración del análisis en los servidores públicos de los escalones inferiores, ignorando los esfuerzos invertidos por otros actores que inciden lógicamente en los resultados; y la falta de validez y consistencia para evaluar si los objetivos previstos en los programas se desarrollan de manera eficaz (Mazmanian y Sabatier, 1989; Sabatier, 1986, 1999).

c) *Los modelos alternativos* en el estudio de la implementación nacen, en la mayor parte de las ocasiones, como crítica a los modelos clásicos, aunque al final no pueden evitar barajar alguno o varios de sus elementos analíticos.

En los antecedentes remotos de estos modelos alternativos se puede incluir la concepción de la implementación como juego político de Eugene Bardach (1977). Este autor publicó en los años setenta un libro titulado *The Implementation Game*, en el que interpreta la implementación como un juego de «negociación, persuasión y maniobras en situaciones de incertidumbre». Bajo

este punto de vista, la implementación se concibe como una sucesión de movimientos —juegos— entre actores que se interrelacionan estratégicamente y que compiten entre sí para ejercer su influencia en los diferentes procesos de distribución de recursos y de adopción de decisiones. Por lo tanto, los actores que participan e intervienen en la implementación de las políticas no lo hacen de una manera mecánica e impersonal, sino competitiva, ya que cada uno tiene sus propios objetivos y para alcanzarlos intentará todo tipo de artimañas, con la finalidad de que la política maximice sus intereses y minimice sus contribuciones. Por ello, desde este enfoque, lo realmente relevante es ser un buen mediador o *fixer*; es decir, un actor con predisposición y habilidad para intervenir e incidir en diferentes momentos y aspectos del juego sin tener en cuenta las líneas de autoridad y la jerarquía.

A partir de los años noventa del siglo pasado es cuando aparecen un mayor número de corrientes teóricas sobre la implementación en el panorama académico. Estos nuevos enfoques, denominados «modelos sintetizadores» (Hill y Hupe, 2002), se caracterizan por conjugar elementos de los dos modelos clásicos (*top-down* y *bottom-up*), por lo que manejan un mayor número de variables analíticas. Dentro de esta nueva línea teórica de tercera generación destacan, entre otros, el modelo de redes de políticas, el modelo de coaliciones promotoras y el modelo de comunicaciones para la implementación intergubernamental de una política, cuyas características se exponen brevemente a continuación.

Las redes de políticas o *policy network* son definidas por Manuel Arenilla (2011), a partir de la combinación de conceptos de varios autores (Benson, 1982; Börzel, 1997; Klinj, 2005; Rhodes, 1999), como «un conjunto de actores, al menos uno de los cuales es una institución pública, que se relacionan entre sí de manera más o menos estable en el tiempo con la finalidad de influir, mediante el intercambio de recursos, en la definición o implementación de una política pública». Por lo tanto, es un término que denota no sólo la existencia de una perspectiva analítica novedosa, sino también la manifestación de un cambio real en los procesos de elaboración e implementación de las políticas. El enfoque de redes de políticas ha dado lugar a múltiples corrientes teóricas, siendo una de las más utilizadas el «institucionalismo centrado en actores» (Scharpf, 1997), donde el análisis se sustenta en cuatro elementos, los actores, los marcos institucionales, las constelaciones de actores y los modos de interacción. A pesar de todo, hasta el momento, la mayor parte de los estudios realizados desde el enfoque *policy network* se han focalizado en la formulación de las políticas públicas, dejando de lado los aspectos relacionados con la implementación.

El marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*) es el resultado de la búsqueda iniciada por Paul Sabatier en los años ochenta para lograr un modelo analítico que sintetizara los enfoques tradicionales (*top-down* y *bottom-up*) en el estudio de la implementación. En concreto, en el año 1993 publicó una obra conjunta con Hank Jenkins-Smith titulada *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, en la que expone su nuevo modelo, el marco de las coaliciones promotoras. Éste se resume en cinco premisas básicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 119-120): el análisis debe basarse en una

perspectiva temporal de largo plazo (unos diez años o más); la información técnica sobre las diferentes soluciones adquiere un papel destacado; la unidad de análisis no es una organización gubernamental o un programa específico, sino un «subsistema de política», es decir, el espacio en el cual interactúan una variedad de actores procedentes de organizaciones públicas y/o privadas que están interesados en el asunto; los subsistemas de las políticas integran a actores de diferentes niveles de gobierno; y las políticas y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos («sistemas de creencias»). Además, el marco de las coaliciones promotoras se distingue por considerar la implementación como un proceso cambiante de aprendizaje en el que confluyen e interactúan múltiples y diversos actores. Por ello, «el objetivo del enfoque es analizar cómo tiene lugar el aprendizaje de políticas públicas entre las coaliciones promotoras y establecer las condiciones institucionales que son más adecuadas o conducentes al aprendizaje y a los cambios en las creencias nodales» (Parsons, 2007: 506). Por último, este modelo, a diferencia del enfoque abajo-arriba, donde el interés recae en los burócratas que tratan directamente con el público, «se concentra principalmente en la élite de las políticas públicas» (Parsons, 2007: 506).

El modelo de comunicaciones para la implementación intergubernamental de una política se fundamenta teóricamente en el libro titulado *Implementation theory and practice toward a third generation*, que fue publicado por Malcom Goggin, Ann Bowman, James Lester y Lawrence O'Toole en 1990. En esta obra, los autores sostienen que «comunicar un mensaje de política a través de sistemas intergubernamentales significa crear un sentido compartido de implementación y algunos patrones coordinados de actividades entre muchos y diferentes individuos» (Goggin *et al.*, 1990). Por ello, proponen un nuevo enfoque al que denominan modelo de comunicaciones para la implementación intergubernamental de una política (MCIIIP). Este modelo estudia la implementación desde tres perspectivas: el proceso, los resultados (grado en que los objetivos del programa se cumplen) y los impactos (efectos de la política en el sistema social y político). A pesar de que este modelo se caracteriza por su enorme complejidad, de manera introductoria cabe destacar que suele utilizar tres tipos de indicadores analíticos (Goggin *et al.*, 1990): la variable dependiente, que hace referencia a la conducta implementadora del Estado; las variables independientes, que son aquellos factores que contribuyen a favorecer o limitar la implementación, concretamente los estímulos y las restricciones del nivel federal o regional y los provenientes de los ámbitos estatal y local; y las variables de intermediación, que miden la capacidad organizadora del Estado (el resultado de combinación de la estructura organizadora, el personal y los recursos financieros), así como su capacidad ecológica (ambiente contextual que actúa como estímulo o restricción en la libertad de acción de un gobierno, cuyos indicadores analíticos son la capacidad económica, la capacidad política y la capacidad situacional). Para concluir con este modelo, es importante resaltar que el MCIIIP es un enfoque innovador que entiende la implementación como un proceso dinámico de entrada y salida, donde la retroalimentación se convierte en un factor determinante para el rediseño de las políticas públicas.

6.3. LOS PLANES DE ACCIÓN Y LOS ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Los planes de acción y los actos de implementación son dos elementos clave en el proceso de implementación de las políticas públicas.

a) *Los planes de acción* son documentos que «fijan las prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA» (Subirats *et al.*, 2008: 184). Por ello, el contenido de un plan de acción (p. ej., un plan para la inclusión de las personas con discapacidad) debe hacer referencia, al menos, a las cuestiones siguientes: las medidas a implantar (p. ej., incremento de los servicios de proximidad), los objetivos operativos (p. ej., aumentar los servicios de teleasistencia y de ayudas a domicilio a través de la Atención Social Primaria), los recursos (presupuestarios, materiales, tecnológicos, etc.), los actores responsables de la ejecución (actores públicos —administraciones públicas— y actores privados —asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.—), junto con la enumeración de sus competencias, y el tiempo previsto para su desarrollo (cronograma de actividades). Resumiendo, el plan de acción refleja aquellas decisiones y medidas que contribuyen a traducir el PPA en acciones concretas, siendo, así, el nexo de unión entre PPA (las normas generales y abstractas) y los actos de implementación (los actos individuales y concretos).

b) *Los actos de implementación* son el «conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos» (Subirats *et al.*, 2008: 199). Por ello, dentro de los actos de implementación se incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación de las políticas públicas, incluso aquellas decisiones eventuales de los tribunales administrativos (Knoepfel *et al.*, 2007: 35). En consecuencia, los actos de implementación (p. ej., la imposición de una multa o una sanción) se caracterizan por ser el principal instrumento de contacto entre la administración pública y la sociedad, ya que crean una relación directa y específica entre el actor que ejerce la implementación y los ciudadanos.

7. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación ha sido considerada tradicionalmente como la etapa final en el proceso analítico de las políticas, lo que provocó un desinterés académico en abordarla como objeto de estudio. A esto hay que unir el hecho de que la vertiente práctica de la evaluación ha estado plagada de algunas confusiones en su desarrollo (identificación equivocada con otras actividades como el control de gestión o contable, la auditoría y la inspección) y de malas praxis que han desprestigiado su aplicabilidad. A pesar de todo, en los últimos tiempos se ha detectado un creciente e imparable interés por la evaluación tanto en la esfera académica como en el ámbito político-administrativo. A esta tendencia proevaluación se suma también el papel desempeñado por diferentes órganos u orga-

nizaciones internacionales (ONU y Banco Mundial, entre otras) para incentivar la práctica de la evaluación, sobre todo a partir de la publicación de numerosos estudios teóricos, manuales y guías destinados a orientar y nutrir su desarrollo.

En el contexto español es importante destacar que ha habido una apuesta clara por la «institucionalización de la evaluación» que se constata no sólo con la creación de un marco normativo³ favorable para impulsarla, sino también mediante la constitución de órganos estables y permanentes que se ubican en distintos niveles de gobierno y que ejercen la función evaluadora en diversas actividades o sectores⁴. De este modo, se pretende configurar un modelo de evaluación permanente en el que estén definidos los principios y los valores que sustentan el análisis y las valoraciones (Garde Roca, 2006: 4).

7.1. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?

La evaluación puede definirse como «un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública —norma, programa, plan o política—, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos» (AEVAL, 2010). Este concepto pone de manifiesto varias cuestiones fundamentales. En primer lugar, que la evaluación lleva consigo la recopilación y el análisis de información; es decir, la aplicación de una metodología de investigación sistemática. En segundo lugar, que la evaluación implica la emisión de un juicio de valor sobre una intervención pública. Y en tercer lugar, que la evaluación debe destinarse a valorar todo el proceso de las políticas públicas.

Sin embargo, un concepto completo de evaluación debe contemplar también cuál es su intención; esto es, la información que arroja la evaluación debe tener vocación de ser utilizada para algo o de cumplir una serie de funciones (Bustelo, 2003). Las funciones de la evaluación son las siguientes (Stufflebeam y Shinkfield, 1987: 23): el perfeccionamiento o la mejora; la rendición de cuentas; y la orientación para acciones futuras. Desde la perspectiva de mejora o perfeccionamiento, se concibe la evaluación como una metodología interactiva, dinámica y flexible que contribuye a la retroalimentación y al aprendizaje; es decir, a lograr una mayor calidad en las políticas, los programas y los planes públicos. La evaluación es también un instrumento que suelen utilizar las autoridades político-administrativas para rendir cuentas sobre su gestión y sobre los resultados alcanzados en un determinado programa público, convirtiéndose, así, en una pieza clave e indispensable para legitimar y fortalecer al sistema político democrático. Por último, la evaluación también puede ser una fuente de iluminación de acciones futuras, ya que la información siste-

³ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

⁴ Entre los espacios formales de evaluación se encuentran la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

mática derivada de los procesos evaluativos contribuye a la creación de un acervo científico que puede ayudar, en un futuro, al abordaje de determinados problemas públicos.

7.2. MODELOS TEÓRICOS PARA ANALIZAR LA EVALUACIÓN

Los enfoques teóricos que se utilizan para aproximarse al estudio de la evaluación suelen ser múltiples y diversos. A continuación se exponen los que se consideran más relevantes para analizar la evaluación:

a) *El modelo tradicional* o enfoque de evaluación por objetivos (Smith y Tyler, 1942) se originó en los años cuarenta y fue el predominante hasta los años sesenta del siglo pasado. La finalidad de este modelo analítico es valorar si el programa ha producido los efectos esperados, contrastando, para ello, los objetivos formales con los resultados obtenidos. Por lo tanto, esta perspectiva considera que existen unos objetivos claros, precisos y medibles, y que, por consiguiente, se ejecutarán conforme a lo planificado. Las críticas vertidas al enfoque tradicional se apoyan en varios argumentos. Por un lado, en la evidencia de que los objetivos suelen ser contradictorios e incoherentes, de manera que la puesta en práctica de la política suele diferir, en la mayor parte de las ocasiones, de lo previsto o programado. Por otro, en el hecho de que este modelo sólo aporta una información parcial del proceso evaluativo, ya que el análisis deja a un lado cuestiones como los procesos de implementación de la política.

b) *El modelo experimental* (Campbell y Stanley, 1963) se caracteriza por la aplicación de métodos de investigación que permitan contrastar hipótesis previamente formuladas y establecer relaciones causa-efecto entre variables. En concreto, el desarrollo de este enfoque implica la creación de dos grupos seleccionados al azar: un grupo experimental al que se aplica el programa y un grupo de control. Antes de iniciar el programa, en ambos grupos se realiza la medición de las variables a modificar con la intervención. Una vez concluido el programa se repite de nuevo la valoración y se comparan los resultados. La diferencia entre los resultados obtenidos por los dos grupos medirá el éxito de la intervención. En el caso de que este modelo experimental no se pueda aplicar, se suele recurrir a diseños cuasiexperimentales (entre los que se encuentran las series temporales o el grupo de control no equivalente) y no experimentales (los que utilizan técnicas estadísticas para analizar los resultados). El modelo experimental ha recibido múltiples críticas, entre las que destaca la dificultad de aplicar este método en algunas situaciones evaluativas, bien por tiempo, bien por falta de utilidad (ya que su mayor preocupación es la metodología), bien por el elevado coste del mismo.

c) *El modelo orientado a la toma de decisiones* interpreta que la evaluación debe servir para generar un conocimiento que contribuya a «iluminar» la adopción de decisiones con respecto a distintas alternativas posibles, contribuyendo, así, a clarificar las cuestiones que interesan a las partes afectadas (Cronbach,

1980, 1982). Desde esta perspectiva, «la idea principal es entender el problema y el programa, el contexto político y, sobre todo, qué procesos contribuyen a los resultados esperados. Esto último es particularmente importante para que estos procesos sean luego extrapolables a otras situaciones» (Ballart, 1996).

d) *El modelo centrado en el cliente* concibe al evaluador como «prestador de un servicio» (Stake, 1975). Por ello, el cometido de la evaluación es ayudar a los profesionales implicados en la gestión cotidiana de un servicio o programa a que comprendan su funcionamiento y a que conozcan la valoración que hacen de sus actividades los expertos y los destinatarios de dicho programa. Este enfoque se suele considerar el precedente de los modelos de evaluación participativa.

e) *El modelo centrado en el consumidor* tiene como propósito «juzgar servicios y bienes alternativos, ayudando a contribuyentes y profesionales a elegir más inteligentemente los bienes y servicios a consumir» (Bustelo, 2001). Por lo tanto, desde esta perspectiva se entiende que la «investigación evaluativa debe producir como conclusión [...] un juicio de valor o mérito» (Scriven, 1974: 4) ya que lo importante es que la sociedad conozca si su administración, sus funcionarios y sus programas son buenos, en el sentido de que permiten cubrir las necesidades más relevantes de su población.

f) *El modelo orientado a la utilización* (Patton, 1986) pretende que los resultados de la evaluación se puedan aplicar; es decir, que la evaluación sea útil. Por esa razón, para poder llevar a cabo este tipo de evaluación deben darse cinco requisitos: capacidad de respuesta situacional (no hay una forma única de hacer evaluaciones y cada situación evaluativa es única); flexibilidad metodológica (se deben manejar diferentes métodos para poder aplicar el más adecuado en cada momento); múltiples roles del evaluador (el evaluador no sólo debe ser un investigador, sino también un profesor, un relaciones públicas, etc.); sensibilidad política (hay que conocer los intereses de cada grupo implicado en la evaluación); y creatividad para afrontar la evaluación.

g) *Los modelos participativos* se originaron en los años ochenta del siglo pasado, caracterizándose por hacer especial hincapié en la intervención y la participación de los agentes críticos en los procesos evaluativos. Dentro de este enfoque se incluyen diversas corrientes teóricas, entre otras, las «evaluaciones de cuarta generación» (Guba y Lincoln, 1989), la evaluación para el empoderamiento (Fetterman, 1994; Fetterman *et al.*, 1996) y la evaluación pluralista (Monnier, 1990-1991, 1995).

7.3. TIPOS DE EVALUACIÓN

Como se destaca en la tabla 5, existen diferentes tipologías de evaluación que se generan a partir de la utilización de diferentes criterios o parámetros: el agente (¿quién evalúa?); la función (¿qué función va a cumplir la evaluación?); el contenido (¿qué se evalúa?); y el momento (¿cuándo se evalúa?).

TABLA 5
Tipos de evaluación

¿Quién evalúa?	¿Qué función cumple la evaluación?	¿Qué se evalúa?	¿Cuándo se evalúa?
Interna Externa Mixta	Formativa Sumativa	Diseño Proceso Resultados	Ex ante Intermedia Ex post

FUENTE: Elaboración propia a partir de diferentes autores (Majone, 1997; Cronbach, 1980, 1982; Scriven, 1967; entre otros).

a) *Según el agente que evalúa* se pueden distinguir tres tipos de evaluación: la evaluación interna, la evaluación externa y la evaluación mixta. La evaluación interna es llevada a cabo por una persona vinculada al programa o a la política pública. El desarrollo de la evaluación desde dentro de la propia administración pública aporta una serie de ventajas, entre otras, que el evaluador tiene una mayor comprensión del programa y de los problemas que se puedan plantear, que la evaluación resulta menos costosa y que aumenta la probabilidad de utilización de la información que emane de ella. Sin embargo, la participación del agente evaluador en la formulación y/o implementación del programa puede contrarrestar la objetividad en el desarrollo del proceso evaluativo. La evaluación externa es realizada por un agente externo al entorno político-administrativo: especialistas, profesionales o empresas contratadas. Esta tipología aumenta la objetividad y la credibilidad de la evaluación, que suele ser más sofisticada técnicamente. El modelo mixto de evaluación supone la coexistencia, evitando los solapamientos, de la evaluación interna y la externa. Por lo tanto, una parte de la evaluación es acometida por la propia administración y la otra parte restante por agentes externos a ella, de manera que cada tipo de agente interviene en fases o niveles distintos del proceso evaluativo.

b) *Según la función que va a cumplir*, se pueden diferenciar dos tipos de evaluación: la formativa o de procesos y la sumativa, conclusiva o de resultados. En el primer caso, la intención del evaluador es mejorar sobre la marcha una política, programa o plan a evaluar. En el segundo, se pretende evaluar un programa durante un periodo de tiempo determinado con la finalidad de ofrecer una valoración global sobre los resultados del mismo.

c) *Según su contenido*, pueden existir tres tipos de evaluación, que se corresponden con las diferentes etapas o fases que conforman el proceso de elaboración de una política pública: evaluación del diseño, evaluación del proceso y evaluación de los resultados. La evaluación del diseño estudia y valora cómo está formulado el programa; es decir, si está bien fundamentado, si las metas y los objetivos son claros, están jerarquizados y especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y adecuado los mecanismos

de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y los objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan (Bustelo, 2001). La evaluación del proceso analiza la puesta en práctica de la política con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de las acciones previstas y las desviaciones o desajustes que se han producido. La evaluación de resultados puede destinarse a valorar tanto los *outputs* o los productos (evaluación de la calidad de lo que produce una política o programa) como los *outcomes* o los efectos directos (efectos o impactos sobre los destinatarios previstos) y/o indirectos (efectos o impactos sobre la sociedad).

d) *Según el momento en el que se evalúa*, se diferencian dos categorías de evaluación: la evaluación *ex ante*, aquella que se realiza antes de que la política o programa se ponga en marcha y dentro de la cual se pueden incluir también las experiencias piloto; y la evaluación *ex post facto* que se lleva a cabo bien durante el desarrollo de un programa o política, bien tras su finalización. Este último caso suele ser el más habitual en las organizaciones con poca cultura evaluativa.

e) *Otros tipos de evaluación*. Además de las tipologías enumeradas, existen otras categorías de evaluación, entre las que se encuentran la evaluación de la evaluabilidad y la metaevaluación. El primer caso, como su propio nombre indica, «consiste en valorar si un programa, política o intervención es evaluable. Este tipo de evaluación se realiza, lógicamente, antes de realizar una evaluación y sirve precisamente para determinar la viabilidad y utilidad de evaluarla» (Bustelo, 2001). Por otro lado, la metaevaluación o «evaluación de las evaluaciones» se basa en analizar los resultados de varias evaluaciones. Por lo tanto, proporciona una información sintética sobre el conocimiento existente de una determinada política o programa público. Lógicamente, este tipo de análisis sólo es posible cuando un número considerable de evaluaciones han sido realizadas y publicadas en relación con una determinada política (Ballart, 1992).

8. RETOS FUTUROS. EL CAMINO HACIA UNAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON Y PARA LOS CIUDADANOS

Hoy en día, la mayor parte de los Estados están sufriendo graves problemas políticos (crisis de gobernabilidad y déficit de legitimidad), sociales (falta de inclusión y cohesión social) y económicos (quiebra de empresas, aumento del desempleo y escasez de recursos públicos para atender a las múltiples y diversas necesidades sociales) que atentan contra la estabilidad de sus gobiernos y administraciones públicas.

En este entorno claramente inhóspito o desfavorable para la acción gubernamental, se nos plantean una serie de interrogantes, como ¿cuál puede ser el futuro de las políticas públicas?, o ¿las autoridades político-administrativas pueden continuar solventando problemas sociales y garantizando el cumplimiento de ciertos derechos a la ciudadanía (p. ej., la educación, la vivienda, etc.) en un contexto de crisis multidimensional (política, social y económica)?

Responder a estas cuestiones no es una tarea sencilla, pues debe hacerse con una cierta rigurosidad, detenimiento y reflexión, lo que indudablemente sobrepasa con creces el contenido de este capítulo. Sin embargo, nos aventuramos a adelantar que la pervivencia de determinadas políticas públicas va a depender de la instauración de un nuevo modelo de hacer, de aplicar y de valorar las políticas, al que podemos definir como modelo de «políticas públicas con y para los ciudadanos» (Pastor Albaladejo, 2013). El desarrollo de este nuevo estilo de políticas exige necesariamente la existencia de un gobierno abierto, inclusivo, relacional o colaborativo, un gobierno que interprete al ciudadano no sólo como un simple destinatario de la política, de los programas y de los servicios públicos, sino también como un «agente activo», un colaborador y un aliado necesario en sus procesos de elaboración, puesta en práctica y/o evaluación. Por lo tanto, desde esta lógica, los ciudadanos se conciben como «agentes creadores de valor» (Bourgon, 2010), como portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que, oportunamente integrados con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.), pueden ser determinantes para solventar las necesidades sociales (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012). En consecuencia, el modelo de políticas públicas con y para los ciudadanos contribuye a legitimar las políticas no sólo por los beneficios que generan a la población, sino también por el papel activo que se le otorga a la ciudadanía en su elaboración, puesta en práctica y/o evaluación (Bovaird, 2005; Denhardt y Denhardt, 2008; Vigoda, 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2010): *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (ed.) (1996a): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- (ed.) (1996b): *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid.
- ANDERSON, J. E. (1975): *Public policymaking*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York.
- ARENILLA, M. (2000): «Planificación y políticas públicas», en A. Trinidad Requena, *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (2011): «Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 25, pp. 31-56.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, INAP, Madrid.
- (1996): «Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas», en Brugué, Q. y Subirats, J. (eds.), *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, pp. 321-352.
- BALLART, X. y RAMÍO, C. (2000): *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- BANÓN, R. (1997): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.
- (2003): *La evaluación de la acción y las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid.
- BARDACH, E. (1977): *The implementation game: What happens after a Bill becomes a law*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- BARRET, S. (2004): «Implementation studies, time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies», en *Public Administration and International Quarterly*, vol. 82, n.º 20, pp. 249-262.
- BARRETT, S. y FUDGE, C. (eds.) (1981): *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*, Meuthen, Londres.
- BENSON, K. J. (1982): «A framework for policy analysis», en Rogers, D. et al. (eds.), *Inter-organizational coordination: theory, research and implementation*, Iowa State University Press, Ames, Iowa, pp. 137-176.
- BÓRZEL, T. (1997): «¿Qué tiene de especial el concepto de policy networks?», en *Revista Hispana para el Análisis de las Redes Sociales*. En línea: <http://revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (consultada el 20 de enero de 2011).
- BOURGON, J. (2010): «Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo», en *Revista Reforma y Democracia*, n.º 46, pp. 5-40.
- BOVAIRD, T. (2005): «Public governance: Balancing stakeholder power in a network society», en *International Review of Administrative Sciences*, n.º 71, pp. 217-228.
- BREWER, G. D. (1974): «The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline», en *Policy Sciences*, vol. 5, n.º 3, pp. 239-244.
- BREWER, G. D. y DELEON, P. (1983): *The foundations of policy analysis*, Brooks/Cole, Monterey, CA.
- BUSTELO, M. (2001): *La evaluación de políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- (2003): «¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?», en Bañón, R. (ed.), *La evaluación de la acción y las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, pp. 13-32.
- CAMPBELL, D. T. y STANLEY, J. C. (1963): *Experimental and quasi-experimental designs for research*, Rand McNally, Chicago.
- CANALES ALLENDE, J. M. (2002): *Lecciones de gestión y de administración pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante.
- (2013): «Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas», *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 15, pp. 55-72.
- COBB, R. W. y ELDER, C. (1972): *Participation in american politics: The dynamics of agenda-buildin*, The Honhs University Press, Baltimore.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n.º 1, pp. 1-15.
- CROIZER, M. y FRIEDBERG, E. (1990): *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, México.
- CRONBACH, L. J. (1982): *Designing evaluations of educational and social programs*, Jossey-Bass, San Francisco.
- CRONBACH, L. J. y associates (1980): *Toward the reform of program evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- CUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S. (1989): *Fourth generation evaluation*, Sage, Londres.
- DeLeon, P. (1997): «Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier», en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n.º 1, pp. 5-17.
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT JANET, V. (2008): «The new public service. Serving rather than steering», en *Public Administration Review*, n.º 60, pp. 549-559.
- DENTE, B. (1985): *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bolonia.
- DERY, D. (1984): «Agenda setting and problem definition», en *Policy Studies*, n.º 21, vol. 1, pp. 37-47.
- DUNN, W. (1981): *Public policy analysis: An introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- DYE, T. R. (1987): *Understanding public policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

- ELDER, C. y COBB, R. (1996): «Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos», en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 77-104.
- ELMORE, R. F. (1979-1980): «Backward mapping: Implementation research and policy Decision», en *Political Science Quarterly*, vol. 94, n.º 4, pp. 601-616.
- (1996): «Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas», en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.), *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 251-280.
- FETTERMAN, D. M. (1994): «Empowerment evaluation. American Evaluation Association Presidential Address», en *Evaluation Practice*, n.º 15, vol. 1, pp. 1-15.
- et al. (ed.) (1996): *Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Sage, Thousand Oaks.
- GARDE ROCA, J. A. (2006): *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*, MAP, Madrid.
- GARRAUD, P. (1990): «Politiques nationales, élaboration de l'agenda», *Année sociologique*, n.º 40, pp. 17-41.
- GOGGIN, M., O'M BOWMAN, A., LESTER, J. P. y O'TOOLE, L. J. (1990): *Implementation theory and practice toward a third generation*, HarperCollins, Nueva York.
- GRAU, M. (2002): «El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis», en Grau, M. et al. (ed.), *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 29-58.
- HARMON, M. M. y MAYER, R. T. (1999): *Teoría de la organización para la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HECLO, H. (1972): «Policy analysis», en *British Journal of Political Science*, vol. 2, n.º 1.
- HECLO, H. y WILDAVSKY, A. (1974): *The private government of public money. Community and policy inside british politics*, Macmillan, Londres.
- HERRERO LÓPEZ, R. (2014): «La implementación de las políticas públicas», en Pastor Albaladejo, G. (ed.), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- HILL, M. y HUPE, P. (2002): *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*, SAGE, Londres.
- HUPE, P. e HILL, M. (2007): «Street-level bureaucracy and public accountability», en *Public Administration*, vol. 85, n.º 2, pp. 279-299.
- JOBERT, B. y MULLER, P. (1987): *L'État en action. Corporatisme y politique publique*, PUF, París.
- JONES, Ch. (1970): *An introduction to the study of public policy*, Duxbury Press, North Scituate, MA.
- KLUN, E. H. (1998): «Redes de políticas públicas: Una visión general», en *Revista Hispana para el Análisis de las Redes Sociales*. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> (consultada el 15 de mayo de 2011).
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. e HINOJOSA, M. (2007): «Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones», en *Ciencia Política*, n.º 3, enero-junio, pp. 6-29.
- KRAFT, M. E. y FURLONG, S. R. (2007): *Public policy: politics, Analysis and alternatives*, 2.ª ed., CQ Press, Washington D.C.
- LASSWELL, H. D. (1956): *The decision process: Seven categories of functional analysis*, University of Maryland Press, College Park, Maryland.
- LASSWELL, H. D. y KAPLAN, A. (1950): *Power and society*, Yale University Press, New Haven.
- LINDBLOM, C. E. (1959): «The science of muddling through», en *Public Administration Review*, vol. 19, n.º 2, pp. 79-88.
- (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, MAP, Madrid.

- (1992): «La ciencia del salir del paso», en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 201-225.
- LIPPI, A. y MORISI, M. (2008): *Gestión y administración públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LIPSKY, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, E. (2014): «La formulación de las políticas públicas», en Pastor Albaladejo, G. (ed.), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LYNN, L. (1980): *Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis*, Goodyear, Santa Mónica.
- MAJONE, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1997): *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MARTÍN QUINTERO, R. (2007): «La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras», en *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, n.º 2, pp. 281-318.
- (2011): *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de las políticas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, CIS, Madrid.
- MAY, J. V. y WILDAVSKY, A. B. (1978): *The policy cycle*, Sage, Beverly Hills, CA.
- MAZMANIAN, D. y SABATIER, P. (1981): *Effective policy implementation*, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts.
- (1989): *Implementation and public policy*, University Press of America, Lanham, MD.
- MENY, J. y THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- (1990-1991): «Objetivos y destinatarios de las evaluaciones», en *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, pp. 131-152.
- MULLER, P. y SUREL, Y. (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Ediciones Montchrestien, París.
- NAGEL, S. (1999): «Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas», en Lynn, L. y Wildavsky, A. (coords.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NAKAMURA, R. (1987): «The textbook policy process and implementation research», *Policy Studies Review*, n.º 7, pp. 142-154.
- PARSONS, X. (2007): *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2012a): «Las administraciones públicas», en Reniu, J. M. (ed.), *Sistema político español*, Huygens, Barcelona, pp. 323-333.
- (2012b): «La discapacidad como problema social. El desarrollo de un modelo social de la discapacidad en la Comunidad de Madrid», Ponencia en las *II Jornadas de Sociología de la Asociación Madrileña de Sociología*, Madrid, 1-2 de marzo de 2012.
- (2013): «El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid», en *Revista Barataria*, n.º 15, pp. 195-205.
- (2014): «Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas», en Pastor Albaladejo, G. (ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PASTOR ALBALADEJO, G. y GARCÍA SOLANA, M.ª J. (2012): «La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid», en Bañón, R. et al., *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración de Madrid.

- PATTON, M. Q. (1986): *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly Hills, California.
- (1994): «Developmental evaluation», en *Evaluation Practice*, n.º 15, vol. 3, pp. 311-320.
- PETERS, G. (1986): *American public policy*, Chatam House, Chatam.
- (1995): «Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo», en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, n.º 2, pp. 257-276.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. (1998): *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RHODES, R. (1999): *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Philadelphia.
- ROCHEFORT, D. y COBB, R. W. (1993): «Problem definition, agenda access, and policy choice», en *Policy Studies Journal*, n.º 21, vol. 1, pp. 56-71.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2002): *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Aurora, Bogotá.
- (2008): «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. ¿De la razón científica al arte retórico?», en *Estudios Políticos*, n.º 33, pp. 67-91.
- SABATIER, P. (1986): «Top-down and bottom-up. Approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis», en *Journal of Public Policy*, vol. 6, issue 01, enero, pp. 21-48.
- (ed.) (1999): *Theories of policy process*, Westview Press, Boulder.
- SABATIER, P. y JENKINS-SMITH, H. (eds.) (1993): *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder.
- (1999): «The advocacy coalition framework», en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (CO).
- SABATIER, P. y MAZMANIAN, D. (1979): «The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives», en *Policy Analysis*, n.º 5, pp. 481-504.
- SAETREN, H. (2005): «Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant», en *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n.º 4, pp. 559-582.
- SCHARPF, F. W. (1997): *Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research*, Westview Press, Boulder.
- SCRIVEN, M. (1967): «The methodology of evaluation», en Tyler, R. W.; Gagne, R. M. y Scriven, M. (eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, Rand McNally, Chicago, pp. 39-83.
- (1974): «Evaluation perspectives and procedures», en Popham, J. W. (ed.), *Evaluation in education: Current application*, McCutchan, Berkeley, pp. 3-93.
- SIMON, H. (1962): *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid.
- SMITH, E. R. y TYLER, R. W. (1942): *Appraising and recording student progress*, Harper & Row, Nueva York.
- SOMIT, A. y TANENHAUS, J. (1967): *The development of American political science*, Allyn and Bacon, Boston.
- STAKE, R. E. (1975): *Evaluating the arts in education: A responsive approach*, Merrill, Columbus.
- STUFFLEBEAM, D. L. y SHIKFIELD, A. J. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Centro de Publicaciones del MEC y Piados Ibérica, Barcelona.
- SUBIRATS, J. et al. (1988): «Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas», en *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, n.º 9, pp. 105-124.
- (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997): «El análisis de las políticas públicas», en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, pp. 281-313.

- THOENIG, J. C. (1985): «L'analyse des politiques publiques», en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité du Science Politique*, PUF, Paris.
- (1997): «Política pública y acción pública», en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. 1, n.º 1, pp. 19-37.
- VAN METER, D. S. y VAN HORN, C. E. (1975): «The policy implementation process. A conceptual framework», en *Administration and Society*, vol. 6, n.º 4, pp. 445-488.
- VIGODA, E. (2002): «From responsiveness to collaboration: Governance, citizens and the next generation of public administration», en *Public Administration Review*, n.º 62, vol. 5, pp. 527-540.
- WILLIAMS, W. (1975): *Implementation analysis and assessment*, Institute of Governmental Research, University of Washington.